

国家有效治理的现代性困境与超越

臧乃康

内容提要 国家有效治理所面临的现代性困境表现为:公共政策碎片化,治理组织规模扩大,国家与社会关系失衡。官僚制浸入社会生活、国家自主性过于强大和群众运动的路径依赖所造成的现代性困境则是国家治理有效性下降的原因;而超越现代性困境的路径选择就在于:释放社会的自主性,实现国家与社会的基本均衡;优化国家治理结构,实现国家治理体系的现代化;超越现代性的困境,提升现代国家治理的有效性。

关键词 现代性 有效性 国家治理 社会转型

臧乃康,南通大学管理学院教授 226019

社会转型过程中的现代性,呈现出双重效应,一方面,现代社会的发展以及在全球拓展,转型国家学习、借鉴人类社会的优秀文明成果,共同推进人类社会的进步;另一方面,现代化进程中各种文明交融交汇所带来的冲突、对抗的风险进一步加剧。超越现代性困境,是转型国家所面临的共同难题。

在当下中国,传统的治理方式依然在发挥着作用,与此同时,这一过程衍生出种种不确定性:超行政导致市场发育不全,市场功能部分扭曲;资本强势而导致私利对于公益多方面置换和侵占,政府腐败成为比较普遍的现象;国家治理过程中的人治要素普遍渗透,法治沦为非主流的治理方式;本土的文化被外来文化切割、侵蚀得支离破碎。这样,社会转型期的高效率与高风险共存于社会转型的进程中,国家治理有效性问题应运而生。

1. 公共政策碎片化的困境

所谓“碎片化”,英文为 Fragmentation,原意是完整形态的物品被切割成难以联系的“碎块”。政策碎片化是指在处理公共事务中,原本完整的公共政策因各部门利益割裂、争权夺利或各自为政而被切割支离为政策碎片。利益多元化是社会转型中利益格局的呈现方式,各利益主体会对公共政策制定和执行施加影响,往自己的方向拽拉。由于科层制存在形态的前提是权责法定、分工明确、功能清

本文为2014年国家社科基金年度一般项目“党的群众路线在国家有效治理中实现机理研究”(14BZZ001)中期研究成果。

晰,不同的专业管理部门在治理过程中,常常将看似完整的公共行政链条和行政流程阻隔成相对独立利益单元。这些利益单元的发展和扩张,使得行政链条和流程出断裂和阻滞,行政部门化、行政利益化成为当代政府行政屡见不鲜的现象,并且成为公共政策碎片化的强劲诱因。国家治理机构一方面力图通过现有的公共政策范式去维系社会原有格局,另一方面努力构建新的公共政策范式去改变“非对称”的社会状况,因而,不可避免地出现政策冲突和碎片。

国家治理中公共政策碎片化是一个比较普遍的现象。一些公共部门在运行时,将政策资源视为自有领地,并且由于“财政部门化”,引致政策的整体效应衰减。举例来说,2008年“千人计划”的初衷是利用世界金融危机引进高水平的人才,但是,由于各个层面的人才政策有着不同的利益主体,携带着不同的利益需求,“碎片化”的内在张力导致我国人才政策失灵,并没有能发挥预期的效应。实践表明,一个部门的目标与其它部门的目标不一致时,公共政策的执行就会陷入部门合作的撕裂,面临治理低效和失灵的问题,这即使在科层体系、法治保障完善的美国也难以例外。美国“消除贫困计划”依赖于社会项目、教育和经济项目以及税收制度,如果这些部门的执行者不积极配合,就很难达到它的理想目标^[1]。

2. 治理组织规模扩大的困境

马克斯·韦伯曾经对理性官僚制进行过详细的研究和总结,提出了系统化的理性官僚制理论。在他看来理性官僚制“是‘理性’性质的,规则、目的、手段和求实的,非人格性控制着它的行为”^[2]。现代官僚制的实践表明,组织规模的扩大与组织管理层级增加是正相关的关系。缪勒指出,“对于合适的政府规模问题,以及政府规模增长的原因,无论是普通人还是学术界都给予了大量的关注。”^[3]管理层级的增加,一方面上层对下层的信息掌握就容易出现偏差,上层的决策与实际出现脱节;另一方面是下层也会因此超越规制、脱离监管。传统科层体制下的政府难以通过网络形态的组织体系,实现内部协作与外部合作来及时回应公众需求、为公众提供无缝隙的公共服务,只能通过组织规模的扩张和迭加来提升治理绩效。

以现代性建构为主题的国家治理的转型正遇到重重障碍,表现在经济、政治、社会和文化发展的各个方面相互掣肘、彼此牵连形成改革与发展的结构瓶颈。一般而言,突破障碍和冲出困境的做法是扩大治理组织的规模和超越的治理边界。显然,“我们生活在一个‘以行政为中心的时代’。”^[4]科层制组织强调每一层级之间的管理、控制和监督,导致最高层级权力的无边界扩大,以致形成僵化乃至专制的组织形态。权力的扩大,必然要求组织规模的扩大,而这里的代价是牺牲国家治理的有效性。

中国的改革开放是政府主导的发展模式,权力主导着社会经济生活。区域差异性巨大,体现中央意志的国家治理的有效性常常受到管理层级过多、管理事项过多的全能主义政府管理模式的抵制和消耗。由于治理事项繁杂,治理链条过长,治理信息的传递难免发生阻碍和偏差,决策可能偏离基层的实际状况,执行可能变形走样。政府权力的越是扩张,对社会生活的支配和渗透也就更为明显和突出。在政府掌握大量资源,权力缺乏有效制约并被滥用的情况下,贪污腐败成为社会普遍现象,这就不可避免地引发民众对政治合法性的质疑,民众维权从个体行为上升为集体行动。

3. 国家与社会关系失衡的困境

在社会转型中,中国的现代性正在不断生成、演变过程之中,聚焦在国家与社会关系上,即是社会逐渐摆脱国家的控制,国家与社会的自主性之间相互博弈。并且,由于农业社会、工业社会、现代

[1]参见[美]B·盖依·彼得斯:《美国的公共政策——承诺与执行(第六版)》,顾丽梅等译,[上海]复旦大学出版社2008年版,第5页。

[2][德]马克斯·韦伯:《韦伯文集》(下),韩水法编译,[北京]中国广播出版社2000年版,第374页。

[3][美]丹尼斯·C·缪勒:《公共选择理论》,杨春学、李绍荣等译,[北京]中国社会科学出版社1999年版,第388页。

[4][美]参见[美]詹姆斯·E·安德森:《公共决策》,唐亮译,[北京]华夏出版社1990年版,第47-49页。

社会、后现代社会多重元素交融生成了错综复杂的社会结构,现代化的拉力与传统社会的反拽,制约着国家的有效治理。中国的现代性困境具有双重意蕴,即现代性不足与过剩同时存在。一方面人们充分享受到了现代性所带来的物质丰裕,另一方面也遭受了由现代性所造成的精神失落和文化缺失。哈贝马斯说“务必小心翼翼,切莫将婴儿和洗澡水一起倒掉,然后再翱翔于非理性的天空”^[1]。不言而喻,现代化运动中会产生各种负面效应,但这并不一定是现代化运动本身固有的,而是现代化运动、现代性价值与既有的制度、体制、环境、文化之间的碰撞和对抗所生成的现代性问题。

现存的国家与社会关系呈现出非均衡格局。国家吸纳、掌握着社会绝大多数资源,国家的自主性超过了社会的自主性,统治成为对社会的主要管理工具。在国家管理中,统治强调权威需求与能力发展,治理注重制度创新与民主参与,这意味社会转型期要实现国家有效治理,国家和社会关系调整不可避免。国家与社会关系的相对均衡,治理才能成为有效的工具。治理意味着以自下而上的视角,为提升国家有效治理提供新行动路径,即把社区层面的公共事务管理权下移至社区组织,让社区居民直接参与社区管理。

社会转型期的国家治理是在高度结构分化、快速人口流通、多样社会需求的背景下进行的。社会组织和公民个体独立对于国家治理主体体系而言,会对国家与社会的关系会产生巨大影响。考察国家与社会关系的视角,主要在于社会及民众相对于政府的政治参与和社会自治功能的程度。不言而喻,调适是国家与社会关系的常态,即使“在资本主义制度框架下,市民社会所具有的制衡国家权力的功能,经常性地使它们之间的关系处于对立和紧张状态,为此,西方国家也在不断进行着调适和修正,竭力调处个性与共性、公域与私域、普遍利益与特殊利益之间的矛盾和冲突,以厘定政治国家与市民社会的关系,使国家与社会及其公民之间达成某种妥协与均衡,进而实现经济的增长和社会的发展。”^[2]社会转型过程中,“全能政府”单独主治的局面越发难以维系,国家治理绩效不能持续呈现。这里的关键在于国家或政府要向社会适度分权,才能形成有效互动。现行体制下,基层行政机构仅凭借正式的组织活动落实或执行某项政策任务是十分困难的,而非正式的交往和传统的社会关系反而能对开展工作更为方便有效。

二

解析现代性困境致使国家治理有效性下降的原因,主要在三个方面。

1. 官僚制浸入社会生活

官僚或官僚制归纳为四种要素,即“一种由训练有素的专业人员根据固定规则不间断地推行的行政管理体制;是当选代表担任主要行政职务的政府管理体制;职业行政官员这样一个特殊的社会集团;用贬义的方式来指某种带有一些特定缺陷的畸形的管理。”^[3]马克思·韦伯指出,伴随着现代性到来的是官僚制规则对社会生活各个领域的侵入,其中主要原因是由于官僚组织相对于其他类型具有“技术上的领先性”,“巨型组织发展到一定程度就会面临一种必然的分化。分化让巨型组织内部要素得到更合理的安排和结合,从而建构稳定的秩序。”^[4]并且,这种分化依照专业化原则和等级制原则来实现。官僚制建构中,“每个要素都倾向于强调自我的重要地位,而忽略其他要素的重要性。这种自利性是无可克服的,是每个组织要素进入组织时从外部环境中带的各自的社会化偏好”^[5]。

在社会转型期,政府聚合并支配着大量政治、经济、文化资源,僵硬的金字塔型的行政管理体制

[1][德]尤尔根·哈贝马斯:《哈贝马斯访谈录》,上海人民出版社1997年版,第37页。

[2]蒋京议:《政治体制改革必须把握国家与社会关系走向》,〔北京〕《中国经济时报》2007-7-19:05。

[3][英]戴维·米勒主编:《布莱克维尔政治学百科全书修订版》,邓正来译,〔北京〕中国政法大学出版社2002年版,第82页。

[4][5]刘圣中:《现代科层制:中国语境下的理论与实践研究》,上海人民出版社2012年版,第20页,第25页。

远离实际、脱离群众,官民矛盾、严重腐败、秩序溃败等成为社会发展和社会建设的陷阱。随着社会成员的权利意识、法治观念的增强,民众从个体维权聚合为集体行动。本来这种集体行动的本意是权利意识和利益诉求表达方式,但由于社会组织的缺位,民众的维权行为常常被离析变异为无组织、无理性的社会抗争。官僚制面对来自社会各方的诉求和抗争,显得疲软和乏力。为了维护现存社会秩序,实现政治、经济的稳定,官僚制以原有范式和路径向社会发力进行管制,以各种理由浸入社会生活。

全球化的世界经济体系要求主权国家更为开放,要求官僚体制更富有弹性以及具有迅速的回应能力。多元的社会主体以及民主化浪潮冲击着官僚制的领地,力图让更多的公众和社会组织进入到社会公共生活中来。可以这样认为,官僚制的权力结构与富有弹性、多元的社会治理要求存在着天然的矛盾与冲突。

2. 国家自主性过于强大

传统社会主义理论认为国家凭自身有能力把整个社会管起来。恩格斯说,“国家真正作为整个社会的代表所采取的第一个行动,即以社会的名义占有生产资料,同时也是它作为国家所采取的最后一个独立行动。那时,国家政权对社会关系的干预将先后在各个领域中成为多余的事情而自行停止下来。”^[1]列宁提出,“整个社会将成为一个管理处,成为一个劳动平等、报酬平等的工厂。”^[2]社会主义的国家体制构建,一般都认同这样的理论假设:一是执政党是全体人民利益的代表,人民利益、国家利益、执政党利益是三位一体的,全社会的目标就是执政党的追求。二是执政党的成员和政府官员是没有任何个人私利的人民公仆,其价值取向始终是人民利益最大化。因而,传统的社会主义体制下,国家与社会关系分离程度较低,国家自主性超越社会的限度或制约,现代意义的治理被扼制和限定在大一统的国家范式内。国家通过单位制、人民公社制和户籍制等获得对资源的控制和支配,形成以单位制为细胞、户籍制为基点、纵向组织为传导的社会治理体制。由此导致国家垄断着社会权力和权利,因而,国家组织和人员畸形膨胀,社会治理处于低效率高成本状态。与此同时,社会权利萎缩、社会主体单一、社会张力缺失、内部分化不够,整个社会始终没有能形成自我发展、自我约束的完善机制。国家从社会中夺走了全部权利,社会生活呈现高度政治化,所有社会生活几乎都按照国家官僚体制的程式来操控,社会运行是对政治逻辑的适应和充实。尽管当下,多元化尤其是思想和生活方式的多样性日渐流行,但是社会生活的基本面并没走出这种总体性的约束。

国家与社会关系的失衡会诱发社会结构失重,国家治理会陷入低效和无效的困境。国家自主性超出社会自主性,社会自主发展程度差,社会组织、市场、公民个人起不到对国家治理的应有的监督和影响作用。

3. 群众运动的路径依赖

“中共1949年前的经历也产生了适应文化水平不高但对共产主义有坚定信念的农村干部的激励变革的多种方式,包括在政治‘运动’中的群众动员”^[3]。建国初期的政治动员主要通过组织和动员广大劳动阶级,为社会发展聚合政治资源和阶级资源。通过群众运动方式来实现既定的经济和社会发展目标。由于革命时期遗留下来的政治惯性,中国共产党每当遇到重大决策与问题时,会自然而然地重新启动这种直接通过党而非行政系统来贯彻各项政策,实现预期效果。党通过高度的意识形态化、广泛的群众运动和阶级动员,国家对整个社会进行高度组织与全面渗透,实现现代化进程中不可或缺的政治动员与政治参与。群众运动作为党在特定历史时期、特定历史条件下贯彻群众路线的一种形式,曾经发挥了重要作用,但决不意味着要将群众运动作为国家治理中群众路线的唯一形态。

[1]《马克思恩格斯选集》(第3卷),[北京]人民出版社1972年版,第320页。

[2]《列宁专题文集(论马克思主义)》,[北京]人民出版社2009年版,第272页。

[3][美]李侃如:《治理中国:从革命到改革》,胡国成、赵梅译,[北京]中国社会科学出版社2010年版,第44页。

群众运动的路径依赖主要表现,一是以群众运动替代经常工作。邓小平对以群众运动替代经常工作给予严厉批评,“党没有专门党的工作,团没有专门团的工作,工会没有专门工会的工作,妇女也没有专门的妇女的工作了,要有就是三八队、青年队、娃娃队,大家都去搞一般工作,丢掉了我们各行各业应该经常死死抓住不放的事情。”^[1]高华教授说,毛泽东找到一个行之有效的方式,“这就是在党的垂直机器之外,通过重组党的宣传媒介,再建一个领袖与人民直接对话的新渠道。”^[2]由于党政决策机制缺乏公开性、公共性、透明性、稳定性的制度安排,民众实际被隔绝在决策机制之外,因此各自的期待与融合,缺乏动力,国家治理的现代性难以彰显。二是以群众运动替代政治参与。群众运动与现代化过程中扩大民众参与紧密相关,其实际运行方式是公民参与的一种独特形式。群众路线实际上就是扩大公众参与问题。客观上,通过群众运动和阶级动员,执政者在参与群众“运动”和“动员”中,逐渐失去对过程的控制和把握,其主体地位和话语权出现移位,成为政治动员和政治教育的对象。“尽管中共成功地动员了群众,但他通常未能把这些支持转化为持久的政治力量。”^[3]进入社会主义建设时期后,群众运动并没有能够达到预期目的。在运动起初,消极现象确定能得到限制和打击,而群众运动过后又会重新滋长。“文革”是社会主义建设时期最大的“群众运动”,名义上是直接依靠群众,实际上既脱离党的组织,又脱离了广大群众。政治参与的功能在于公民表达对财富和价值分配的诉求和意愿,执政党和政府在政策制定和政策执行中注意体现和维护公共意志,而这并不是群众运动所能达到。

当代共产党人倡导的群众路线是“治理”的中国形态,不仅注重党的社会动员能力,而且强调宪法在国家治理中根本性的作用,将法律和法治精神吸纳到社会治理的进程中来,以法治来落实和保障党的治国理念、治国使命、治国价值,“把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略”^[4]。

三

群众运动式的治理方略不仅抽去了现代大规模社会的国家建构所必需的科层官僚制的核心要素,即法治、理性和层级等,而且延缓了民主的制度化和法制化进程,耗竭了执政党的组织能量,最终伤害了民主自身。如何跨越国家治理的现代性困境,提升现代国家治理有效性,是实现国家治理能力和治理体系现代化的重要前提。

1. 释放社会的自主性,实现国家与社会的基本均衡

马克思主义认为,任何政治权威最深厚的基础存在于一定的经济和社会关系之中。在私有制社会里,尤其是专权帝制社会时代,统治者的利益与人民群众的利益是完全对立的。市场经济的发展,国家与社会的二元分离成为现代国家建构的基本前提,尽管政治国家与市场社会在博弈中相互渗透,边界日益模糊,国家与社会的博弈与分离始终是两者的交替存在形态,“伴随着利益集团与非政府组织的发展与壮大,同样强势的公社会在西方刻然使法理型政治权威在人民的心目中根深蒂固;而后发的工业化国家,由于受社会转型的影响而变得更加严峻和复杂,但广大发展中国家在加速现代化的进程中也必然于曲折反复中完成政治权威从传统人治向现代法理型的转变。”^[5]

如何才能释放社会的自主性,实现国家与社会的基本均衡?我们认为,第一、社会逐步摆脱国家的强势控制,增强公众和社会组织的自主性。现代宪法最基本含义是对公共权力约束、限制和对公民权利的支持、保障。增强公众和社会组织的现代性在于,将规则和秩序统一于社会,整个运作及其结果符合并统一于社会的整体利益。考虑到利益关系的多元走向、社会权力的分散制衡、组织形态

[1]《邓小平文选》(第一卷),〔北京〕人民出版社1989年版,第293页。

[2]高华:《革命年代》,〔广州〕广东人民出版社2012年版,第285页。

[3][美]李侃如:《治理中国:从革命到改革》,胡国成、赵梅译,〔北京〕中国社会科学出版社2010年版,第60页。

[4]《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》辅导读本,〔北京〕人民出版社2014年版,第3页。

[5]史云贵:《中国现代国家构建进程中的社会治理研究》,上海人民出版社2010年版,第82页。

的异质独立,公共组织目标应定位在弥补市场缺陷、维护公众利益和社会整体利益。第二、聚合国家与社会之间的公共理性,拓展社会政治共同的公共空间。在国家与社会的分离发展到界限清晰的时候,合作逐渐成为主导性要求。国家与社会的合作是现代政府创新的趋向,两者的合作也总是围绕着公共利益进行的。传统体制下,政府行政无法有效地回应日益增多的公众需求,而第三部门包括民间的非营利性组织能够提供有效的、低成本的、高质量的公共物品和公共服务。在治理多元化的背景下,国家与社会关系的基本均衡、合作治理才能使得国家治理更为有效。第三、完善社会多元合作机制,实现共建、共享。倡导合作治理是因为市场失败与政府失效的同时存在,单纯的市场手段不可能实现社会资源的最佳配置,仅仅依靠国家计划和命令手段,无法达到的优化资源配置,最终不能促成和保障公民的政治利益和经济利益的最大、最优、共享。“既存的非正式社会规范发挥着调整社会关系和维护社会秩序的基本功用,其灵活性与适应性在某种意义上符合改革需求与发展现实”^[1],显然,政府、市场、公民、正式制度安排和非正式社会规范都应呈现在公共生活共同体中,才能实现公共利益的最大化,并将国家与社会、政府与市场的关系调整到最佳、最优状态,克服和减少社会转型期的现代性障碍,提升国家治理的有效性。

2. 优化国家治理结构,实现国家治理体系的现代化

现代性是源于对由于个体自由发展而高度分化的社会进行整合的努力,马克斯·韦伯的科层制的理论和范式正是这一努力的体现。但资本主义社会结构的变迁表明,其组织发展的动力和方向并不符合马克斯·韦伯的科层制理论,现代性的发展和科层制的演变中的理性嬗变已经比较充分表明了马克斯·韦伯的科层制描述需要有理论重构和范式创新。

网络社会的发展为官僚制扩大管理幅度,减少官僚组织内部层级提供了新的技术手段。具体地说,信息技术和网络技术的发展,使得官僚制的内部管理可以突破原有的部门限制,上一层级直接管理下一层级的幅度增加,中间管理层次缩减,使原本的金字塔形的组织结构趋向于扁平化组织结构。简化原有的组织结构,降低公共精神输入到官僚体制内的信息传递成本,将弱化官僚制的自主性价值支持,增加公众对官僚体制的制约影响能力,强化官僚体制对公众的回应性。

优化国家治理结构,必须合理配置政府间的权力,一是将政府与市场、国家与社会的边界做比较清晰的区分,国家依法治国、政府依法行政、执政党依法执政,治理主体不能随意越界。如果将市场和社会中自主的部分过多的纳入国家治理体系,必然成为治理体系膨胀扩张正当性理由。二是减少行政层级,权力下移。地方政府对本区域的信息掌握最为充分,提供公共服务时具有针对性,要通过减少和权力重心下移,解决减少中间环节的信息流失和监督困难问题。

国家治理体系是在中国共产党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态等各个层面的体制机制。由于现代社会的外部的政治支持是行政机构的主要权力源,来自舆论、公众、利益集团、立法机构、行政机构等方面,因此,现代化的治理体系能够协调国家与社会不同治理主体的关系,并将不同层次和领域的治理子系统链接起来,各司其职,有序互动,进而实现治理的民主化、法治化和高效化,奠定提升治理能力制度基础。

现代国家治理体系的成长,要妥善处理政府、市场、社会三者之间的互动关系,形成三者既相互制约又相互支撑的合作治理框架。要建立纵向和横向的政府间合作关系,在提升政府治理整体效能的基础上,形成治理主体多元的平面型的网络治理模式。

3. 超越现代性的困境,提升现代国家治理的有效性

现代国家与现代社会之间是相辅相成的,现代社会支撑现代国家。现代国家具有多面特征,诸如主权、宪政、民主、法治、科层、效能等的国家存在形态和元素。现代国家的建构离不开现代社会培

[1]魏治勋、白利寅:《法治视域下的社会治理问题》,《南通大学学报》(社会科学版)2014年第5期。

育和成长,现代社会也具有多面特征,诸如,多元社会、自主社会、法治社会。理想的现代国家的建构应是在发挥现代国家效能的基础上,注重社会与国家的二元同构,充分肯定社会组织和公众在现代社会治理中地位和作用。

“中国要现代化不得不比多数国家走得更远些,改变得更多些,就是因为它停滞不前为时太长了。结果是有一种强大的惰性扼制力,使中国的革命性变革有痉挛性,有时内部抑止住了,有时还带有破坏性。”^[1]现代性的成长中孕育了各种冲突,但是这些冲突的效应并不都是消极的,客观上会激发社会主体的潜在能量,在维护社会秩序和增加社会福利方面发挥着越来越大的作用。但是,也应当看到,在社会转型的关键时期,经济主体、社会组织、利益关系、分配方式呈现多样化的形态,会引发或诱发不同社会群体和社会阶层之间以利益为核心内容的矛盾、对抗、冲突,“现代性产生稳定,现代化却会引起不稳定”^[2]。在亨廷顿看来,传统国家和现代国家是稳定的,而处于传统国家向现代国家转型的社会是最不稳定的。

超越现代化的困境就是要摒弃原有的单一、封闭、人治、强制、等级的管理范式,选择民主化、网络化、法治化的治理路径,实现国家的有效治理。

一是民主化治理路径。现代国家治理体系是一个有机的、协调的、动态的和整体的制度运行系统。民主是现代国家治理体系的本质特征,是区别于传统国家治理体系的根本所在。改革开放36年的经济社会的快速发展,为“人民当家作主”提供了前所未有的社会条件,当下的中国已经从“精英政治”转向了“大众政治”,人民的政治参与已经成为社会生活的新常态。现代国家治理实践表明,没有科层管理,社会就会混沌无序;忽略了政治诉求,公仆会成为官僚,群众的愿望也难以实现。只有将“科层治理”转变成公众参与,国家治理才会有民意基础。在一个分化转型的社会,民主既是实现超大规模社会的社会整合和有效治理的资源,也是维系动态的政治稳定,增强制度弹性和活力的源泉,是提升国家治理能力的重要前提。

二是网络化治理路径。中国的科层制从设计到运行都没有达到规范性要求,现代社会的发展更加显现出科层制的有效性基础的松散。现代社会是一个高度组织化的网络社会,由层级的正式关系和政治系统的内部要素,转而兼顾以包容、利他、互惠、信任为核心特征的非正式社会网络关系,“公共组织的用途和目标是为政府履行社会资源整合、分配功能提供组织支持,它与社会广泛关联中逐渐确立了作为社会最主要的荣誉、地位、公共信任、社会尊重、心理凝聚感的载体的地位,它反映了社会规范的严格要求,它肩负着把社会导向一个稳定有序、角色明确、关系明朗的价值方向的社会责任。”^[3]网络治理模式成为现代社会公共事务的治理之道。

三是法治化的治理路径。“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家……促进国家治理体系和治理能力的现代化”^[4]。法治通过限权制权,使权力纳入国家的法治框架,以法治对社会生活进行调控,从而有效保障社会的正常有序地运转。法治通过对一切私人的、公共的权力施以必要的法律限定,从而保障公民的基本权利,维护社会发展和人民生活的现实秩序。必须指出的是,治理的来源除了法律外,还包括各种非国家强制的契约,后者也是法治化的存在形态之一。这就是说国家的有效治理必须发挥法治的指引、规范、推进和制约作用,要以法治为治国理政的基本方式和目标,这是国家治理持续、高效、现代化的必由之路。

[责任编辑:钱继秋]

[1][美]费正清:《伟大的中国革命》,刘尊棋译,[北京]世界知识出版社2000年版,第10页。

[2][美]塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中政治秩序》,李盛平等译,[北京]华夏出版社1988年版,第41页。

[3]刘圣中:《现代科层制:中国语境下的理论与实践研究》,上海人民出版社2012年版,第33页。

[4]《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》辅导读本,[北京]人民出版社2014年版,第4页。